

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.3.13>**Ю. М. Якущенко**аспірантка кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері сурогатного материнства в Україні. Зазначено, що на сьогодні перевага віддається характеристиці суб'єктів цивільно-правових відносин у сфері сурогатного материнства, тоді як адміністративно-правовий аспект застосування такого методу допоміжних репродуктивних технологій в Україні залишається поза увагою. Вказане, на думку автора, зумовлене насамперед правовим регулюванням застосування методу сурогатного материнства. З метою визначення суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері сурогатного материнства розкрито поняття «адміністративно-правові відносини», «суб'єкт (сторона) адміністративних правовідносин» і зміст регулятивних та охоронних адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються, припиняються й у сфері сурогатного материнства. Серед суб'єктів регулятивних відносин у сфері сурогатного материнства виокремлено Кабінет Міністрів України та Міністерство охорони здоров'я України. Визначено, що заклад охорони здоров'я вступає в адміністративно-правові відносини з Міністерством охорони здоров'я України для отримання ліцензії на медичну практику та з головною акредитаційною комісією або акредитаційними комісіями з метою проходження акредитації. З'ясовано, що серед фізичних осіб як суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері сурогатного материнства необхідно виділяти головних лікарів закладів охорони здоров'я, які застосовують допоміжні репродуктивні технології. Встановлено, що адміністративно-деліктні правовідносини у сфері сурогатного материнства обмежені відповідальністю закладу охорони здоров'я за здійснення своєї діяльності без одержання ліцензії на медичну практику. Підтримано норми законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань застосування допоміжних репродуктивних технологій». Зроблено висновок про доцільність розвитку адміністративно-правових відносин між сурогатною матір'ю та потенційними батьками, зокрема іноземцями, з однієї сторони, та органом виконавчої влади – з іншої, щодо державної реєстрації договору сурогатного материнства, а також адміністративно-деліктних правовідносин у сфері сурогатного материнства.

Ключові слова: суб'єкт, адміністративно-правові відносини, сурогатне материнство, допоміжні репродуктивні технології.

Постановка проблеми. Розвиток допоміжних репродуктивних технологій змушує законодавчі органи влади в Україні приділяти більше уваги правовому регулюванню відносин, що виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з їх застосуванням. Зважаючи на те, що сурогатне материнство є одним із видів допоміжних репродуктивних технологій, питання його правового регулювання є не менш важливим. Водночас для належного врегулювання правовідносин, що виникають при застосуванні сурогатного материнства, необхідно насамперед визначити коло таких правовідносин, суб'єктів, які є їх учасниками, тощо.

На сьогодні відносини щодо сурогатного материнства частіше розглядають в цивільно-правовому аспекті. Відповідно, коло суб'єктів таких відносин обмежується виключно потенційними батьками, тобто замовниками послуги сурогатного материнства, та жінкою, яка погодилась бути сурогатною матір'ю. Водночас виокремлення лише цивільно-правових відносин у сфері сурогатного материнства не досить, оскільки без участі інших суб'єктів сурогатна матір та потенційні батьки не зможуть досягнути бажаної кожним із них мети.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що науковці у своїх працях, зокрема Н.А. Аблятіпова, В.А. Ватрас, А.П. Головащук,

Н.М. Квіт, К.О. Ільющенкова, Р.А. Майданик, Р.О. Стефанчук, О.С. Юнін, вагому увагу приділяли лише таким суб'єктам, як сурогатна матір та потенційні батьки, залишаючи осторонь інших суб'єктів, участь яких є не менш важливою у разі застосування такого методу, як сурогатне материнство. Вказане обумовлює визначення суб'єктів саме адміністративно-правових відносин у сфері сурогатного материнства.

Отже, **метою статті** є визначення кола суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері сурогатного материнства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи визначення «суб'єкти адміністративно-правових відносин з сурогатного материнства», доцільно звернути увагу на зміст зазначеного поняття та його ознаки. А.В. Макаренко розглядає адміністративно-правові відносини як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані та взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [1, с. 44].

Зі свого боку В.К. Колпаков підкреслює, що суб'єктами (сторонами) адміністративних правовідносин виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати [2, с. 103]. Крім того, науковець виділяє два види адміністративних правовідносин: регулятивні та охоронні. Так, до регулятивних правовідносин належать ті, що пов'язані з реалізацією «позитивної» функції адміністративного права, зокрема надання адміністративних послуг, організація роботи апарату управління, керівництво нижчими структурами, задоволення запитів громадян. До правоохоронних відносин вчений відносить ті, що пов'язані з реалізацією правоохоронної функції адміністративного права, тобто адміністративно-деліктні, що виникають з приводу притягнення до адміністративної відповідальності [2, с. 104].

Якщо розглядати суб'єктів регулятивних адміністративно-правових відносин, то насамперед необхідно звернути увагу на загальнодержавні суб'єкти, які визначають та реалізують державну політику у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій і, відповідно, регулюють правовідносини, що при цьому виникають між ними та іншими суб'єктами. Зокрема, мова йде про Кабінет Міністрів України та Міністерство охорони здоров'я України.

Згідно з Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. уряд є найвищим органом виконавчої влади в Україні, до основних завдань якого входить забезпечення проведення політики у сфері охорони здоров'я [3]. Міністерство охорони здоров'я України відповідно до Положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України від 25 березня 2015 р., є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Серед повноважень Міністерства охорони здоров'я України у сфері застосування сурогатного материнства, наведених у зазначеному положенні, необхідно виділити: затвердження порядку застосування методу штучного запліднення та імплантації ембріона; затвердження критеріїв і стандартів акредитації закладів охорони здоров'я [4].

Зважаючи на те, що К.О. Ільющенкова виокремлює такий суб'єкт, як медичний заклад, акредитований Міністерством охорони здоров'я України для проведення процедур із застосування допоміжних репродуктивних технологій [5], очевидно, що у цій сфері необхідно виділяти адміністративно-правові відносини не лише між урядом та Міністерством охорони здоров'я України, але й між суб'єктом, який проводить акредитацію, та закладом охорони здоров'я, що здійснює вищевказані процедури.

Передусім варто зазначити, що законодавство України не містить поняття «медичний заклад». Так, в Основах законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. мова йде про заклад охорони здоров'я, тобто про юридичну особу незалежно від форми власності та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, основними завданнями яких є забезпечення медичного обслуговування населення та/або надання реабілітаційної допомоги на основі відповідної ліцензії і забезпечення професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників і фахівців з реабілітації [6].

Адміністративні правовідносини, що виникають між закладом охорони здоров'я та суб'єктами, які проводять акредитацію, а це, зокрема, Головна акредитаційна комісія, що утворюється при Міністерстві охорони здоров'я, та акредитаційні комісії, що утворюються при Міністерстві охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, при структурних підрозділах охорони здоров'я обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій,

виникають на диспозитивній, а не імперативній основі, адже заклади охорони здоров'я незалежно від форми власності мають право добровільно проходити акредитацію. Так, заклад охорони здоров'я, який бажає пройти акредитацію, подає заяву про проведення відповідної процедури та документи згідно з переліком обов'язкових документів, що додаються до заяви про проведення акредитації [7].

Водночас на імперативній основі виникають адміністративно-правові відносини між закладом охорони здоров'я, який має намір проводити процедури із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій, та Міністерством охорони здоров'я України щодо отримання першим ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики. При цьому варто наголосити, що акредитація закладу охорони здоров'я проводиться лише після отримання ним вказаної ліцензії.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити очевидний висновок, що законодавець не виділяє жодних особливостей в адміністративно-правових відносинах між закладом охорони здоров'я, який не застосовує допоміжні репродуктивні технології, та тим, що застосовує їх, і Міністерством охорони здоров'я України.

Хоча, на нашу думку, з огляду на особливий характер процедури застосування допоміжних репродуктивних технологій доцільно було б передбачити специфічні ліцензійні вимоги до закладів охорони здоров'я, що надають такі послуги. І тут слід підтримати авторів законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань застосування допоміжних репродуктивних технологій» від 15 травня 2020 р., відповідно до якого пропонується окремо надавати органом, уповноваженим Кабінетом Міністрів України, ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, яка включає в себе застосування допоміжних репродуктивних технологій методом сурогатного материнства строком на 5 років з щорічною платою за неї [8].

Продовжуючи виокремлення суб'єктів адміністративно-правових відносин з сурогатного материнства, важливо наголосити на тому, що, окрім юридичних осіб, до вказаних суб'єктів відносяться також приватні особи. Зокрема, І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька виділяють таких суб'єктів публічних (невладних) повноважень, як головні лікарі, їхні заступники з медичної частини або чергові лікарі лікарень, госпіталів, інших стаціонарних закладів

охорони здоров'я, а також начальники госпіталів, директори або головні лікарі будинків для осіб похилого віку та інвалідів [9, с. 122–133]. Це свідчить про те, що головні лікарі закладів охорони здоров'я, які застосовують допоміжні репродуктивні технології, зокрема методом сурогатного материнства, також є суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері сурогатного материнства. Відносини за участю цього суб'єкта можуть виникати щодо організації функціонування закладу охорони здоров'я, для чого головний лікар вступає у відносини з іншими суб'єктами, зокрема органами виконавчої влади тощо.

Втім, найчастіше розглядаючи приватних осіб як суб'єктів сурогатного материнства, перевагу віддають цивільно-правовим відносинам у цій сфері, а не адміністративно-правовим. Така ситуація обумовлена здебільшого законодавчим регулюванням. Зокрема, якщо звернути увагу на договір про сурогатне материнство, який укладається між потенційними батьками та сурогатною матір'ю, то його умови регламентуються загальними положеннями про договір Цивільного кодексу України. Звісно, зрозуміло, що втручання держави в реалізацію особистих немайнових прав кожної зі сторін договору виключено, тому участь її уповноважених суб'єктів в його укладенні має бути мінімізована. Однак договір про сурогатне материнство стосується не лише потенційних батьків та сурогатної матері, але й прав та інтересів дитини, яка народжується в результаті сурогатного материнства. Тому участь держави у таких відносинах, на нашу думку, обґрунтована необхідністю якнайкращого забезпечення прав та інтересів такої дитини.

Зважаючи на це, вважаємо доцільним виникнення адміністративно-правових відносин між суб'єктами договору сурогатного материнства, про які вже йшла мова вище, та уповноваженим органом виконавчої влади щодо реєстрації вказаного договору та подальшого державного контролю за долею дитини, народженої в результаті сурогатного материнства. Оскільки сьогодні держава зобов'язана не лише надавати можливість особам, які з різних причин не можуть народити самостійно дитину, її мати, але й захищати права та інтереси дитини, народженої таким чином, в результаті їх порушення потенційними батьками тощо. Це свідчить про те, що у відносинах сурогатного материнства все-таки є публічний інтерес, тому коло адміністративно-правових відносин у сфері сурогат-

ного материнства та її суб'єктів, безсумнівно, має бути розширене.

Тут варто також підтримати позицію Н.М. Квіт, відповідно до якої, окрім проблем колізійного регулювання, законодавство України у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій детально не регламентує всіх аспектів проходження програми іноземцями [10]. На нашу думку, правовідносинам з іноземним елементом у сфері сурогатного материнства має приділятися особлива увага держави, наразі це можливо через державну реєстрацію договору сурогатного материнства, що дозволить уповноваженому органу виконавчої влади, їхнім посадовим особам перевіряти його на відповідність всім вимогам чинного національного законодавства, здійснювати облік таких договорів та сприяти якнайкращому забезпеченню прав та інтересів дітей, народжених в його результаті.

Втім, якщо розглянути досвід деяких закордонних країн, то участь держави у відносинах сурогатного материнства є досить істотною, зокрема в Ізраїлі сурогатне материнство контролюється державою, тобто на кожен крок потрібно отримати дозвіл, тоді як, наприклад, у Південній Африці договір сурогатного материнства має бути підтверджений судом [11]. Крім того, наголосимо, що необхідність якнайкращого забезпечення інтересів дитини, народженої в результаті сурогатного материнства, це лише один із викликів, що стоїть перед державою, зважаючи на швидкий темп розвитку допоміжних репродуктивних технологій, та обумовлює її залучення до таких відносин.

Необхідність здійснювати державну реєстрацію договору сурогатного материнства органом виконавчої влади спричинить також появу відносин щодо оскарження до суду дій (бездіяльності) або рішень такого органу виконавчої влади, якщо вони порушують права, свободи і законні інтереси сурогатної матері та/або потенційних батьків. Наразі такі відносини можуть виникати лише у разі порушення прав та інтересів закладу охорони здоров'я, який має намір отримати ліцензію на медичну практику.

Переходячи до адміністративно-деліктних правовідносин у сфері сурогатного материнства та їх суб'єктів, вважаємо доцільним зауважити, що на сьогодні перелік всіх адміністративних правопорушень закріплено Кодексом України про адміністративні правопорушення. Втім, глава 5 розділу 2 зазначеного кодексу, яка присвячена адміністративним правопорушенням

в галузі охорони праці і здоров'я населення, не містить складу правопорушень, які безпосередньо стосувались би використання допоміжних репродуктивних технологій, зокрема методу сурогатного материнства. Фактично на сьогодні для закладів охорони здоров'я, які застосовують допоміжні репродуктивні технології та, відповідно, мають ліцензію на медичну практику, є стаття 164 «Порушення порядку провадження господарської діяльності», зокрема провадження господарської діяльності без отримання ліцензії на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, або у період зупинення дії ліцензії, в разі якщо законодавством не передбачені умови провадження ліцензійної діяльності у період зупинення дії ліцензії [12]. Однак очевидно, що вказана норма є загальною для всіх видів господарської діяльності, тоді як застосування допоміжних репродуктивних технологій все-таки має істотну специфіку та відрізняється від інших.

Водночас однією зі спроб розширити коло адміністративно-деліктних відносин у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій методом сурогатного материнства був уже згаданий законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань застосування допоміжних репродуктивних технологій» від 15 травня 2020 р., яким запропоновано доповнити зміст глави 5 розділу 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею 46³ «Порушення вимог законодавства щодо застосування допоміжних репродуктивних технологій або їх застосування без спеціального дозволу, або у випадках, якщо спеціальний дозвіл анульовано, або дію спеціального дозволу зупинено» та уповноважити органи охорони здоров'я складати протоколи про такі правопорушення [8].

Висновки. Отже, на сьогодні адміністративно-правові відносини у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій методом сурогатного материнства та коло їх суб'єктів є досить обмеженими, що обумовлено чинним правовим регулюванням. Так, суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері сурогатного материнства є Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я, суб'єкти, які проводять акредитацію закладів охорони здоров'я, адміністративний суд та безпосередньо заклади охорони здоров'я й їхні головні лікарі. Відносини між вказаними суб'єктами виникають у зв'язку з управлінням сфе-

рою охорони здоров'я, ліцензуванням медичної практики, що здійснюється закладами охорони здоров'я, та акредитацією діяльності останніх. Водночас, на нашу думку, доцільним є розвиток, по-перше, адміністративно-правових відносин між сурогатною матір'ю і потенційними батьками, зокрема іноземцями, з однієї сторони, та органом виконавчої влади – з іншої, щодо державної реєстрації договору сурогатного материнства, а, по-друге, адміністративно-деліктних правовідносин у сфері сурогатного материнства, оскільки на сьогодні вони обмежуються лише загальними положеннями щодо здійснення закладом охорони здоров'я діяльності із застосування допоміжних репродуктивних технологій без одержання ліцензії на медичну практику. Однак не можна оминати той факт, що останні законодавчі ініціативи дійсно свідчать про наявність інтересу до розвитку правовідносин у сфері сурогатного материнства та розширення кола суб'єктів таких відносин.

Список використаної літератури:

1. Макаренко А.В. Адміністративне право : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2008. 264 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
4. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>.
5. Льющенко К.О. Захист прав дитини, народженої у результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 48–55.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
7. Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. № 765. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/765-97-%D0%BF#Text>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань застосування допоміжних репродуктивних технологій : проект Закону України від 15 травня 2020 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=68850.
9. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
10. Квіт Н.М. Інститут сурогатного материнства: проблеми колізійного регулювання. *Альманах міжнародного права*. 2016. № 14. С. 38–49.
11. Міжнародний досвід законодавчого регулювання питання використання репродуктивних технологій (включаючи сурогатне материнство) / укл. А. Брашовяну. Київ, 2013. 60 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.

Yakushchenko Yu. M. Subjects of administrative-legal relations in the field of surrogacy in Ukraine

The article is devoted to the definition of subjects of administrative-legal relations in the field of surrogacy in Ukraine. It is noted that today preference is given to the characteristics of the subjects of civil law on surrogacy, while the administrative-legal aspect of the application of this method of assisted reproductive technologies in Ukraine remains out of consideration. This, according to the author, is primarily due to the legal regulation of surrogacy. In order to define the subjects of administrative-legal relations in the field of surrogacy, the concepts of "administrative-legal relations", "subject (party) of administrative-legal relations" and the content of regulatory and protective administrative-legal relations that arise, change, terminate in the field of surrogacy, where disclosed. The Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Health of Ukraine are singled out among the subjects of regulatory relations on surrogacy. It is determined that the health care institution enters into administrative-legal relations with the Ministry of Health of Ukraine to obtain a license for medical practice and with the Main Accreditation Commission or accreditation commissions for the purpose of accreditation. It was found that among individuals as subjects of administrative-legal relations in the field of surrogacy, it is necessary to identify the chief physicians of health care facilities that use assisted reproductive technologies. It is established that administrative-legal relations in the field of surrogacy are limited by the responsibility of the health care institution for carrying out its activities without obtaining a license for medical practice. The norms of the draft law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Application of Assisted Reproductive

Technologies” were supported. It is concluded that it is expedient to develop administrative-legal relations between the surrogate mother and potential parents, including foreigners, on the one hand, and the executive body, on the other, regarding the state registration of the surrogacy agreement, as well as administrative-legal relations in the field of surrogacy.

Key words: *subject, administrative-legal relations, surrogacy, assisted reproductive technologies.*